



**You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Wskazanie niespełnionych przesłanek do wydania decyzji zgodnej z
żądaniem strony (art. 79a k.p.a.)

Author: Ewa Śladkowska

Citation style: Śladkowska Ewa. (2017). Wskazanie niespełnionych przesłanek do
wydania decyzji zgodnej z żądaniem strony (art. 79a k.p.a.). W: A. Gronkiewicz, A.
Ziółkowska (red.), “Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym
w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia
2017 roku” (s. 127-144). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja
ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach
niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci
(nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Ewa Śladkowska

Wskazanie niespełnionych przesłanek do wydania decyzji zgodnej z żądaniem strony (art. 79a k.p.a.)

1. Wprowadzenie

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹ wprowadził do ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego² złożony z dwóch paragrafów art. 79a, stanowiący w paragrafie pierwszym, że „W postępowaniu wszczętym na żądanie strony, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, organ administracji publicznej jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Przepisy art. 10 §2 i 3 stosuje się”, oraz w paragrafie drugim, że „W terminie wyznaczonym na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań strona może przedłożyć dodatkowe dowody celem wykazania spełnienia przesłanek, o których mowa w §1”. Autor projektu nazwał tę regulację prawną w uzasadnieniu projektu jako „Wskazanie niespełnionych przesłanek do wydania decyzji zgodnej z żądaniem strony”.

Ponieważ przytoczona zmiana normatywna niewątpliwie określa obowiązki organu prowadzącego postępowanie administracyjne względem strony postępowania, konieczne jest wyjaśnienie jego istoty oraz rozważeń

¹ Druk Sejmu RP VIII kadencji nr 1183.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm. [dalej: k.p.a.].

nie czy stanowi on nowy, nieistniejący dotąd obowiązek dla organu prowadzącego postępowanie, czy też powyższa zmiana normatywna nie jest żadnym *novum* i ma w istocie jedynie pozorny charakter. Rozważania te należy poprzedzić przywołaniem celów, jakie przyświecały autorowi projektu nowelizacji k.p.a. przy wprowadzeniu art. 79a k.p.a. I tak, z uzasadnienia zmiany normatywnej wywieść można, że opisywana nowelizacja ma realizować trzy następujące cele. Po pierwsze, ma zmobilizować organy administracji do wnikliwego badania merytorycznej treści żądań strony na wszystkich etapach postępowania wszczynanego na żądanie strony. Po drugie, ma konkretyzować i uzupełniać obowiązki organu wynikające z art. 8, 9, 10 i 77 k.p.a. w celu zapobieżenia wydaniu rozstrzygnięcia negatywnego w sprawie w sytuacji, gdy 1) materiał dowodowy jest niekompletny, a strona mogłaby go uzupełnić, oraz gdy 2) można byłoby uniknąć rozstrzygnięcia negatywnego przez umożliwienie stronie skorygowania treści wniosku. „Celem tej regulacji jest ułatwienie stronie podjęcia działań zmierzających do skorygowania treści wniosku lub uzupełnienia materiału dowodowego w sprawie, a w efekcie – uniknięcie wydania rozstrzygnięcia negatywnego, gdy wydanie decyzji pozytywnej jest możliwe, choć dopiero po dokonaniu przez stronę określonych czynności faktycznych lub prawnych, które nie zostały dokonane lub ustalone w toku postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organ”. Szerzej w uzasadnieniu zmiany normatywnej została potraktowana sytuacja dotycząca uzupełnienia przez stronę materiału dowodowego. Ma ona miejsce wówczas, gdy strona dysponuje dodatkowymi dowodami na okoliczności istotne dla wykazania zasadności jej żądania albo może je łatwo uzyskać, a z powodu braku odpowiedniej wiedzy o potrzebnych dowodach bądź o sposobie oceny wcześniej przedstawionych dowodów – nie korzysta z takiej możliwości. Chodzi zatem o to, by strona zaskoczona negatywnym rozstrzygnięciem sprawy nie musiała zaskarżać decyzji i przedstawić tych dodatkowych dowodów dopiero na etapie postępowania odwoławczego, w sytuacji gdy mogła to uczynić przed organem pierwszej instancji, jednak nie uczyniła tego z powodu braku wiedzy. W uzasadnieniu nowelizacji przeczytać możemy, że „proponowane rozwiązania zmierzają do takiego ukształtowania procedur administracyjnych, aby sprawa mogła być załatwiona pozytywnie zawsze, gdy – w granicach prawa – zachodzi taka możliwość, a uzasadnione jest podjęcie działań przez stronę postępowania. Mechanizm ten, [...] w naturalny sposób wpisuje się w jeden z głównych celów proponowanych zmian, jakim jest wzmocnienie współpracy organu i strony postępowania, poprzez zapewnienie proaktywnej postawy organu prowadzącego postępowanie”. Po trzecie, proponowana zmiana ma zmierzać do wyeliminowania jak największej liczby odwołań oraz skarg do sądów administracyjnych, a także ponownych postępowań. Zgodnie z uzasadnieniem nowelizacji, nieznaczne wydłużenie czasu trwania postępowania

i wezwanie strony do spełnienia „brakujących” przesłanek może uchronić administrację i stronę przed udziałem w postępowaniu odwoławczym, sądowoadministracyjnym czy też wszczynaniem kolejnego postępowania.

2. Przesłanki zastosowania art. 79a k.p.a.

Analiza omawianego przepisu prowadzi do wskazania następujących przesłanek obowiązku określonego w art. 79a k.p.a.

2.1. Tryb wszczęcia postępowania. Regulacja art. 79a k.p.a. dotyczy wyłącznie postępowań administracyjnych wszczętych na wniosek strony, a więc takich postępowań, które zgodnie z przepisami prawa mogą zostać zainicjowane wyłącznie na wyraźny wniosek osoby mającej legitymację procesową w rozumieniu art. 28 k.p.a.³

2.2. Zakres czasowy obowiązku. Obowiązek wynikający z art. 79a §1 k.p.a. realizowany jest jednocześnie wraz z określonym w art. 10 §1 k.p.a. obowiązkiem poinformowania strony (stron) postępowania o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań⁴. Oznacza to, że obowiązek ten realizowany jest w fazie postępowania administracyjnego między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji⁵. Poinformowanie strony (stron) postępowania o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, zgodnie z art. 10 §1 k.p.a., ma miejsce przed wydaniem decyzji⁶. Zawarte w treści powyższego przepisu sformułowanie „przed wydaniem decyzji” jednoznacznie wskazuje, że chodzi tu o ten moment postępowania, w którym organ administracji publicznej, po zakończeniu

³ Na temat pojęcia strony szerzej A. MATAN, w: G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN: *Postępowanie administracyjne ogólne*. Warszawa 2003, s. 476.

⁴ Obowiązek określony w art. 79a §1 k.p.a. może być realizowany samodzielnie, jeśli sprawa załatwiana jest wyłącznie na podstawie wniosku oraz dowodów wniesionych przez stronę.

⁵ Postępowanie administracyjne obejmuje: fazę wszczęcia postępowania, fazę postępowania wyjaśniającego, fazę między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji oraz fazę podejmowania decyzji. A. WRÓBEL, w: M. JAŚKOWSKA, A. WRÓBEL: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2016, s. 156.

⁶ W fazie między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a podjęciem rozstrzygnięcia w sprawie organ administracji ma obowiązek umożliwić stronie wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Sankcję za złamanie tej zasady przewiduje przepis art. 81 k.p.a. Okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną tylko wtedy, gdy strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, na podstawie których została ona ustalona.

postępowania dowodowego, przechodzi do fazy podjęcia rozstrzygnięcia. Konsekwencją realizacji przez stronę uprawnień określonych w art. 79a § 2 (przedłożenie dodatkowych dowodów celem wykazania spełnienia przesłanek) jest natomiast powrót postępowania do fazy postępowania wyjaśniającego.

2.3. Zakres przedmiotowy obowiązku. Obowiązek organu polega na udzieleniu stronie (stronom) określonej informacji o okolicznościach prawnych, do takiej zalicza się bowiem informację o przesłankach rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy⁷. Organ ma obowiązek wskazać stronie przesłanki zależne od niej, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest zatem wskazanie stronie przesłanek, które spełniają łącznie trzy następujące kryteria: po pierwsze, są przesłankami zależnymi od strony, po drugie, nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, i po trzecie, ich niespełnienie lub niewykazanie może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony.

Wymienione kryteria wymagają wyjaśnienia. W pierwszej kolejności należy zdefiniować pojęcie „przesłanki zależne od strony”. W uzasadnieniu projektu wskazano, że są to „przesłanki, na których zaistnienie strona ma lub może mieć obiektywnie wpływ”. Stwierdzono również, że organ nie powinien oceniać na tym etapie subiektywnej możliwości wykazania danej okoliczności w konkretnej sprawie (np. odmówić zastosowania art. 79a k.p.a. z uwagi na fakt, że w ocenie organu zebrane dowody potwierdzają w dostatecznym stopniu przesłankę przeciwną niż wymagająca spełnienia). Odwołując się do przedstawionych wcześniej celów wprowadzanej regulacji, w pierwszej kolejności można przyjąć, że chodzi o dowody, którymi strona obiektywnie może dysponować albo może je łatwo uzyskać. Biorąc zaś pod uwagę, że przesłanka jest okolicznością, faktem mającym

⁷ Według J. Borkowskiego, „okolicznościami prawnymi” są: powszechne obowiązki określonych przepisów prawa, treść tych przepisów, wynikające z nich przesłanki rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy, „które mają wpływ na zakres praw nabytych z decyzji i ich charakteru oraz mających wpływ na rodzaj i rozmiar obowiązku, jaki będzie je obarczał”. J. BORKOWSKI, w: J. BORKOWSKI, J. JENDROŚKA, R. ORZECZOWSKI, A. ZIELIŃSKI: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. J. BORKOWSKI. Warszawa 1989, aneks – 1991, s. 72). Zdaniem J. Borkowskiego, do zakresu obowiązku udzielenia informacji prawnej wchodzi „objaśnienie treści przepisu zawilego, wyjaśnienie używanych w nim zwrotów i wyrażań, które jako techniczne mogą być niezrozumiałe dla strony, a także pouczenie praktyczne o trybie złożenia wniosku, podania, sformułowania żądania”. J. BORKOWSKI, w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2014, s. 74.

znaczenie dla postępowania⁸, oraz drugie kryterium, że nie zostały spełnione lub wykazane, przyjąć można, że chodzi o okoliczności i fakty, których spełnienie jest zależne od zachowania strony postępowania, tzn. takie, które może ona obiektywnie spełnić (podejmując określone czynności faktyczne lub prawne) lub na które ma obiektywny wpływ, ale także takie, które może obiektywnie wykazać z zastosowaniem środków dowodowych dopuszczalnych w świetle k.p.a. Przesłanki te muszą wynikać z przepisów powszechnie obowiązującego prawa i mieć charakter istotny dla rozstrzygnięcia sprawy. Tylko bowiem przepisy powszechnie obowiązującego prawa mogą stanowić podstawę nakładania/zmiany/uchylania uprawnień tudzież obowiązków. Należy jednak zwrócić uwagę, że organ nie może żądać od strony zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego określonego w art. 220 § 1 k.p.a. Istotny charakter wynika z użycia partykuły „może”. Chodzi bowiem o przesłanki, których niespełnienie lub niewykazanie może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Innymi słowy, ich spełnienie może być konieczne do wydania decyzji pozytywnej. Przypomnijmy, że autor projektu kierował się tym, iż niejednokrotnie strona dysponuje dodatkowymi dowodami na okoliczności istotne dla wykazania zasadności jej żądania albo może je łatwo uzyskać, a z powodu braku odpowiedniej wiedzy o potrzebnych dowodach bądź o sposobie oceny wcześniej przedstawionych dowodów – nie korzysta z takiej możliwości⁹. Wydaje się to skłaniać do wniosku, że z art. 79a § 1 k.p.a. wynika w istocie obowiązek poinformowania strony po zakończeniu postępowania wyjaśniającego o tym, że jej żądanie może być bezzasadne, a zatem że nie spełniła ona lub nie wykazała przesłanek od niej zależnych. Bezzasadność wiąże się z niespełnieniem przez zainteresowanego przesłanek określonych prawem, koniecznych do uzyskania uprawnienia w trybie decyzji administracyjnej¹⁰, i należy ją odróżnić od bezprzedmiotowości postępowania¹¹. W przypadku braku przesłanek do uwzględnienia żądania strony organ nie umarza bowiem postępowania, lecz rozstrzyga sprawę co do istoty, odmawiając uwzględnienia żądania strony. Należy podkreślić, że użyta partykuła „może” nadaje jednocześnie wypowiedzi odcień przypuszczenia, ewentualności w wyborze, wahania, wątpliwości, osłabienia kategoryczności¹². Niemniej jednak wydaje się, że obowiązek udzielenia informacji

⁸ *Słownik języka polskiego*. T. 7: Pri–R. Red. W. DOROSZEWSKI. Warszawa 1965, s. 378.

⁹ W szczególności nie dysponuje wiedzą na temat możliwości skorzystania z uprawnień wynikających z art. 75 § 2 k.p.a.

¹⁰ G. ŁASZCZYCA, A. MATAN: *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*. Kraków 2002, s. 73.

¹¹ J. BORKOWSKI, w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks...*, s. 438.

¹² *Słownik języka polskiego*. T. 4: L–Nić. Red. W. DOROSZEWSKI. Warszawa 1963, s. 868.

dotyczyć powinien przesłanek niespełnionych, „zależnych od strony”, co do których organ ma pewność, że mają one wpływ na rozstrzygnięcie sprawy i uwzględnienie żądania strony. Posłużenie się wskazaną partykułą wydaje się celowym zabiegiem. Jej brak w treści art. 79a §1 k.p.a. oznaczałby w istocie ujawnienie podczas udzielenia informacji przyszłego rozstrzygnięcia w sprawie, a więc treści przyszłej decyzji. Użycie partykuły „może” pozostawia natomiast organowi możliwość powstrzymania się od definitywnego rozstrzygnięcia sprawy na tym etapie postępowania, nie zwalniając jednocześnie z obowiązku wszechstronnego i wyczerpującego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej.

2.4. Zakres podmiotowy obowiązku. Podkreślić należy, że obowiązek wynikający z art. 79a §1 k.p.a. realizowany jest wyłącznie względem strony lub stron postępowania, ale tylko tych, na wniosek których postępowanie zostało wszczęte; nie dotyczy zaś uczestniczących w postępowaniu podmiotów na prawach strony. Wynika to z treści art. 79a §1 k.p.a., w którym mowa jest o wskazaniu przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Podmiotem uprawnionym do otrzymania informacji jest zatem podmiot, którego interesu prawnego lub obowiązku sprawa dotyczy, natomiast podmioty na prawach strony uczestniczą „w sprawie dotyczącej innej osoby”, a nie w sprawie „własnej”¹³. Poza tym postępowanie wszczęte na wniosek podmiotu na prawach strony jest zawsze postępowaniem wszczętym z urzędu.

Zastosowanie art. 79a k.p.a. nie jest wyłączone przez sam fakt, że w postępowaniu uczestniczą strony o spornych interesach. Z uzasadnienia projektu wynika, że w takim przypadku przepis ten powinien być stosowany analogicznie do przepisu art. 10 k.p.a. W razie przedstawienia przez stronę, na wniosek której wszczęto postępowanie, nowych istotnych okoliczności lub dowodów na skutek zastosowania art. 79a k.p.a. organ powinien umożliwić ustosunkowanie się do nich pozostałym stronom. Informacja, o której mowa w art. 79a k.p.a., skierowana do strony, na której wniosek wszczęto postępowanie, powinna zaś być doręczona wszystkim stronom postępowania w danej sprawie.

2.5. Forma realizacji obowiązku. Udzielenie informacji określonej w art. 79a §1 k.p.a. organ winien udokumentować w aktach sprawy, zgodnie z art. 14 k.p.a. Wskazując stronie przesłanki określone w art. 79a §1 k.p.a., organ powinien wyznaczyć stronie termin na spełnienie lub wykazanie przedmiotowych przesłanek. Termin ten winien urzeczywistniać zarówno zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, jak

¹³ Szerzej G. ŁASZCZYCA, w: G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN: *Postępowanie...*, s. 375.

i zasadę szybkości postępowania. Chodzi zatem o możliwy, realny termin na spełnienie lub wykazanie przedmiotowych przesłanek, nieprowadzący do znacznego wydłużenia czasu trwania postępowania. W uzasadnieniu projektu autor wskazał, że „co do zasady, uzasadnione jest nieznaczne wydłużenie czasu trwania postępowania i wezwanie strony do spełnienia »brakujących« przesłanek, gdyż może ono uchronić administrację i stronę przed udziałem w postępowaniu odwoławczym, sądowoadministracyjnym czy też wszczęciem kolejnego postępowania”. Autor projektu założył również, że na ogólnych zasadach strona będzie mogła wnieść o przedłużenie tego terminu. Przyjął zatem prymat zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym nad zasadą szybkości postępowania.

2.6. Odstępstwo od realizacji obowiązku przewidzianego w art. 79a §1 k.p.a. Artykuł 79a §1 k.p.a. stanowi, że „Przepisy art. 10 §2 i 3 stosuje się”. Zaniechanie w zakresie realizacji obowiązku wynikającego z art. 79a §1 k.p.a. może zatem nastąpić w sytuacji określonej w art. 10 §2 k.p.a., wprowadzającej wyjątek pozwalający na odstąpienie od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym. Wyjątek ten warunkowany jest spełnieniem łącznie dwu przesłanek: po pierwsze, załatwienie sprawy niecierpiącej zwłoki; po drugie, wystąpienie niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego, lub grożąca niepowetowana szkoda materialna. Chodzi zatem o takie obiektywne przypadki, gdy istnieje konieczność natychmiastowego wydania decyzji¹⁴, w tym przypadku decyzji odmownej. Do oceny faktu wystąpienia zagrożenia wymienionych dóbr ma w pełni zastosowanie zasada prawdy obiektywnej. Dopuszczalność prowadzenia postępowania z wyłączeniem zasady czynnego udziału stron na podstawie art. 10 §2 k.p.a. jest wyjątkiem od zasady ogólnej i jako wyjątek podlega wykładni ścieśniającej. Kontrolę nad stosowaniem omawianego wyjątku zapewnia przepis art. 10 §3 k.p.a., który zobowiązuje organ administracji do utrwalenia w formie adnotacji przyczyn niedopuszczenia strony do czynnego udziału w postępowaniu lub w określonych jego stadiach¹⁵. Omawiany obowiązek ma zatem względny, a nie bezwzględny charakter, przy czym z uwagi na zakres postępowań, których dotyczy, zdaje się mieć marginalny charakter i nie występować zbyt często. W przypadku odstąpienia od realizacji obowiązku wynikającego z art. 79a §1 k.p.a. organ administracji publicznej obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od realizacji obowiązku wynikającego z art. 79a §1 k.p.a. W adnotacji należy wskazać, jakie konkretne okoliczności faktyczne stanowiły w danej sprawie zagrożenie dla chronionych przepisem dóbr,

¹⁴ A. MATAN, w: G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. T. 1. Kraków 2005, s. 158.

¹⁵ Ibidem.

oraz w jaki sposób okoliczności te zostały ustalone¹⁶. Obowiązek sporządzenia adnotacji nie zwalnia organu od wskazania tych okoliczności w uzasadnieniu decyzji¹⁷.

2.7. Uprawnienia strony. Stronie postępowania służy – w przypadku, gdy nie spełniła lub nie wykazała przesłanek od niej zależnych, które mogą skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony – prawo do uzyskania od organu przed wydaniem decyzji informacji w zakresie wyżej wskazanym. Ponadto w konsekwencji udzielonej informacji na podstawie art. 79a §1 strona może zarówno przedłożyć nowe dowody celem wykazania spełnienia przesłanek, jak i podjąć działania w celu spełnienia przesłanek koniecznych do wydania decyzji pozytywnej, w szczególności w granicach prawa zmienić treść wniosku.

3. Relacja pomiędzy regulacją art. 79a §1 k.p.a a art. 64 §2 k.p.a.

Podkreślenia wymaga niezależność i odrębność regulacji art. 79a §1 k.p.a. i art. 64 §2 k.p.a. dotyczącego wezwania strony do uzupełnienia braków formalnych podania. Niedopuszczalne jest zarówno informowanie przez organ w wezwaniu strony do uzupełnienia braków formalnych podania o niespełnionych przez stronę lub niewykazanych przez nią przesłankach zależnych, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony – jako że na tym etapie postępowania organ weryfikuje jedynie przesłanki formalne podania, w szczególności podpis, dokument pełnomocnictwa itd. Ocena merytoryczna sprawy na tym etapie postępowania nie jest możliwa, gdyż brak podania właściwego co do formy i treści nie wszczyna jeszcze postępowania administracyjnego¹⁸. Podobnie niedopuszczalne jest informowanie w fazie postępowania administracyjnego między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji o brakach formalnych podania. Skoro brak podania właściwego co do formy i treści nie wszczyna postępowania, niedopuszczalne jest w sprawie, w której wniosek posiada braki formalne, przejście do etapu jego merytorycznej oceny.

¹⁶ J. BORKOWSKI, w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks...*, s. 24.

¹⁷ W. DAWIDOWICZ: *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*. Warszawa 1983, s. 95.

¹⁸ Zob. G. ŁASZCZYCA: *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*. Kraków 2005, s. 21.

4. Analiza obowiązku określonego w art. 79a § 1 k.p.a. w kontekście dotychczasowych regulacji kodeksowych

Biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy przepisu, właściwe wydaje się rozpoczęcie rozważań od zasady udzielania przez organ administracji publicznej informacji faktycznej i prawnej. Biorąc pod uwagę obowiązki organu administracji publicznej wynikające z art. 9 k.p.a., który formułuje dwa obowiązki udzielania informacji, o różnym charakterze co do jej zakresu, i gdzie kryterium ich wydzielenia związane jest z podmiotem postępowania, któremu – we wskazanych granicach – przysługuje jednocześnie prawo uzyskania (otrzymania) informacji¹⁹, nasuwa się wniosek, że obowiązek określony w art. 79a § 1 k.p.a. stanowi konkretyzację obowiązku udzielania stronie informacji prawnej. Otóż, obowiązek udzielania stronie postępowania informacji uregulowany został w pierwszej normie zawartej w art. 9 k.p.a., z której wynika, że organy administracji publicznej mają obowiązek udzielania stronie informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego²⁰. Podkreśla się, że organ obowiązany jest z urzędu udzielać informacji stronie, a jego bierność w tym zakresie stanowi naruszenie prawa²¹. B. Adamiak twierdzi, że organ obowiązany jest do udzielenia całokształtu informacji związanej z załatwieniem danego rodzaju sprawy administracyjnej, a zatem o stanie faktycznym założonym w normie prawa materialnego, z którego ustaleniem wiążą się określone następstwa prawne, korzystne lub niekorzystne dla pozytywnego załatwienia sprawy. Organ obowiązany jest również informować stronę o uprawnieniach i obowiązkach wynikających z przepisów prawa procesowego, których realizacja będzie miała wpływ na wynik sprawy²². G. Łaszczycza wskazuje, że treścią informacji wskazanej w art. 9 k.p.a. są informacje

¹⁹ G. ŁASZCZYCA, w: G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN: *Kodeks...*, s. 144.

²⁰ Druga norma prawna wypływająca z art. 9 k.p.a. nakłada na organ administracji publicznej obowiązek czuwania nad tym, by strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa i udzielanie w tym celu niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Zakres podmiotowy tej normy prawnej jest szerszy i obejmuje nie tylko strony postępowania, lecz również jego uczestników, np. świadków, biegłych, osoby trzecie. Pod względem przedmiotowym natomiast zakres omawianej normy prawnej jest znacznie węższy, obejmuje bowiem jedynie informację prawną, udzielaną celem ochrony podmiotów mających do niej prawo przed poniesieniem szkody. H. KNYSIAK-MOLCZYK: *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*. Kraków 2004, s. 277.

²¹ B. ADAMIAK, w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks...*, s. 73.

²² Ibidem.

dwojakiego rodzaju, mianowicie informacja o okolicznościach faktycznych, które mogą mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków strony będących przedmiotem postępowania administracyjnego, oraz informacja o okolicznościach prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków strony będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Do pierwszej grupy wspomniany autor zalicza takie zdarzenia, fakty, elementy sytuacji, które mogą mieć walor prawotwórczy. Twierdzi, że związanie (choć potencjalne – „mogą mieć wpływ”) wskazanych okoliczności z prawami i obowiązkami będącymi przedmiotem postępowania podkreśla cechę istotności okoliczności faktycznych, o których mowa w przepisie. Odnosząc się do drugiego rodzaju informacji, G. Łaszczyca stoi na stanowisku, że pojęcie „okoliczności prawne” jest określeniem mało precyzyjnym i niewątpliwie wymaga szerokiego ujęcia. Ze względu na wcześniejsze wyodrębnienie „okoliczności faktycznych” nie może być jednak rozumiane w ten sposób, że są to wszelkie okoliczności wywołujące skutki prawne²³. Okolicznościami prawnymi będą zatem: powszechne obowiązywanie określonych przepisów prawa, treść tych przepisów, wynikające z nich przesłanki rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy, „które mają wpływ na zakres praw nabytych z decyzji i ich charakteru oraz [...] na rodzaj i rozmiar [nałożonego] obowiązku”. Do zakresu obowiązku udzielenia informacji prawnej wchodzi także „objaśnienie treści przepisu zawilego, wyjaśnienie używanych w nim zwrotów i wyrażen, które jako techniczne mogą być niezrozumiałe dla strony. Mieści się w nim pouczenie praktyczne o trybie złożenia wniosku, podania, sformułowania żądania”²⁴. W nauce wskazuje się, że wprowadzając art. 9 k.p.a., wyeliminowano zasadę *ignorantia iuris nocet* w stosunku do stron postępowania w zakresie spraw rozpatrywanych w postępowaniu administracyjnym uregulowanym w k.p.a. W postępowaniu administracyjnym organowi administracji publicznej nie wolno się zatem odwołać do fikcji znajomości prawa przez stronę²⁵. Już W. Dawidowicz wskazywał, że obowiązek udzielania informacji „wyklucza zajmowanie przez organ prowadzący postępowanie pozycji »przeciwnika« strony, który wyczekuje na popełnienie przez stronę błędu w ocenie wpływu pewnych okoliczności na rozstrzygnięcie sprawy i wykorzystuje ten błąd jako uzasadnienie wydania niekorzystnej dla strony decyzji. Przeciwnie – organ prowadzący postępowanie winien zajmować wobec strony postawę otwartą, nacechowaną zrozumieniem jej interesu”²⁶. Organ administracji publicznej ma obowiązek udzielania informacji stronie z urzędu, nie oczekując na jej aktywność w kierunku uzyskania informacji. Naruszeniem zasady informowania stron jest zarówno nieudzie-

²³ G. ŁASZCZYCA, w: G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN: *Kodeks...*, s. 146.

²⁴ J. BORKOWSKI, w: *Kodeks...*, Red. J. BORKOWSKI, s. 72 i 74.

²⁵ H. KNYSIĄK-MOLCZYK: *Uprawnienia strony...*, s. 277.

²⁶ W. DAWIDOWICZ: *Postępowanie administracyjne...*, s. 91.

lenie informacji, jak i udzielenie informacji niepełnej, niewystarczającej do podjęcia przez stronę prawidłowego działania w sprawie, jak też udzielenie informacji nieprawdziwej, wprowadzającej w błąd²⁷. W mojej ocenie, regulacja zawarta w art. 79a §1 k.p.a. stanowi, jak już wcześniej wskazałam, konkretyzację obowiązku udzielania stronie informacji prawnej, natomiast przytoczony pogląd W. Dawidowicza trafnie uzasadnienia celowość działań organu określonych w art. 79a §1 k.p.a. Omawiana zmiana realizuje zatem powyższy pogląd.

Podobną relację dostrzec możemy pomiędzy omawianą zmianą a zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym. Z określonej w art. 10 §1 k.p.a. zasady wynikają bowiem dla organu administracji publicznej dwojakiego rodzaju obowiązki: po pierwsze, obowiązek zapewnienia stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania; po drugie, obowiązek umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań²⁸. Korelatem wskazanych obowiązków organu będą uprawnienia strony postępowania, polegające na prawie do czynnego udziału oraz prawie do wypowiedzenia się co do materiału dowodowego²⁹. Obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu (prawo do czynnego udziału w każdym stadium postępowania) obejmuje: fazę wszczęcia postępowania, fazę postępowania wyjaśniającego, fazę między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji oraz fazę podejmowania decyzji³⁰. Warto natomiast podkreślić, że W. Dawidowicz twierdził, że prawo do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań należy rozumieć również jako prawo do zgłoszenia nowych środków dowodowych, żądań itp.³¹, które to uprawnienie zostało wprost zamieszczone w art. 79a §2 k.p.a. Nie ulega wątpliwości, że regulacja zawarta w art. 79a §1 k.p.a. stanowi kolejne rozwiązanie prawne gwarantujące czynny udział strony w postępowaniu administracyjnym i w procesie tworzenia decyzji administracyjnej, co do którego rozwiązania zgłaszano w nauce krytyczne uwagi. H. Knysiak-Molczyk, analizując uprawnienia strony administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego, stwierdziła, „iż postępowanie administracyjne, oparte na generalnej zasadzie udziału w nim strony, w konkretnych rozwiązaniach nie zapewnia należytej gwarancji ochrony praw strony w procesie tworzenia decyzji administracyjnej [...]. Rozwiązania proceduralne, które musiały być wystarczające w dacie tworzenia k.p.a. z uwagi na ustrój po-

²⁷ H. KNYSIAK-MOLCZYK: *Uprawnienia strony...*, s. 278.

²⁸ B. ADAMIAK, W: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks...*, s. 81.

²⁹ A. MATAN, W: G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN: *Postępowanie...*, s. 128.

³⁰ A. WRÓBEL, W: M. JAŚKOWSKA, A. WRÓBEL: *Kodeks...*, s. 156.

³¹ W. DAWIDOWICZ: *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*. Warszawa 1962, s. 114.

lityczny i ekonomiczny, powinny obecnie ulec modyfikacji, w celu zapewnienia stronie realnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym służącym nie tylko realizacji interesu społecznego, ale i ochronie słusznego interesu strony”³².

Biorąc pod uwagę, że omawiana zmiana dotyczy ustaleń stanu faktycznego sprawy, a strona ma prawo brać czynny udział w każdym stadium postępowania, w tym w szczególności postępowania wyjaśniającego, niewątpliwie należy rozważyć także jej znaczenie w kontekście uregulowanej w k.p.a. zasady prawdy obiektywnej, zwłaszcza wobec dokonanej z dniem 11 kwietnia 2011 r. zmiany brzmienia art. 7 k.p.a. Zgodnie z „nowym” brzmieniem art. 7 k.p.a., w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Celem powyższej zmiany art. 7 k.p.a.³³, polegającej przede wszystkim na dopisaniu zwrotu „z urzędu lub na wniosek stron”, było bowiem, jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej³⁴, zaktywizowanie stron postępowania w tym sensie, aby nie przerzucały całego ciężaru postępowania na organ prowadzący postępowanie, a jednocześnie przyznanie im prawa do aktywnego wpływania na wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy. Przed opisywaną zmianą w doktrynie podnoszono, że z uwagi na obowiązującą w postępowaniu administracyjnym zasadę oficjalności postępowania wyjaśniającego strona nie ma obowiązku dążenia do prawdy materialnej oraz obowiązku przedstawiania „wszystkich znanych jej dowodów”³⁵. Zarazem podnoszono jednak, że nie oznacza to, że strona jest zwolniona od współudziału w realizacji zasady prawdy obiektywnej³⁶. Także w orzecznictwie sądowym zwracano uwagę, że „Realizując zasadę prawdy obiektywnej, na podstawie art. 7 i 77 §1 k.p.a., organ jest wprawdzie zobowiązany do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, jednakże strona nie jest zwolniona od lojalnego współdziałania w wyjaśnianiu okoliczności faktycznych. Powinna ona bowiem przedstawić wszystkie informacje niezbędne do ustalenia stanu faktycznego sprawy, jak również udostępnić dowody znajdujące się w jej posiadaniu lub które tylko ona może przedstawić, potwierdzające okoliczności wskazane w uzasadnieniu wniosku wszczynającego postępowanie. Obowiązki te

³² H. KNYSIAK-MOLCZYK: *Uprawnienia strony...*, s. 312.

³³ Zmiany dokonanej ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz.U. 2011 nr 6, poz. 18 ze zm.

³⁴ Druk sejmowy nr 2987 z dnia 16 kwietnia 2010 r.

³⁵ C. MARTYSZ, w: G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN: *Kodeks...*, s. 115.

³⁶ Ibidem.

w żaden sposób nie wyłączają wymogu dążenia przez organ administracji do wyjaśnienia prawdy materialnej, niemniej jednak oznaczają, że składający wniosek powinien aktywnie współdziałać z organem w celu ustalenia wszystkich okoliczności sprawy. To na nim spoczywa bowiem ciężar dowodu w znaczeniu obiektywnym (materialnym), sprowadzający się do obciążenia wnioskodawcy skutkami prawnymi nieudowodnienia okoliczności, których stwierdzenie jest podstawą wydania decyzji zgodnie ze zgłoszonym żądaniem" (wyrok NSA z dnia 27 lipca 2011 r.)³⁷. Podobne stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 19 stycznia 2012 r.³⁸, wskazując, że „Obowiązek zebrania całego materiału dowodowego przez organ administracji publicznej należy rozumieć w ten sposób, że organ albo czyni to z własnej inicjatywy, jeżeli uważa za konieczne do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy, albo gromadzi w aktach sprawy dowody wskazane lub dostarczone przez strony, jeżeli mają one znaczenie dla sprawy.

Oznacza to, że na organach prowadzących postępowanie spoczywają dwa obowiązki: po pierwsze – określenia z urzędu, jakie dowody są niezbędne dla ustalenia stanu faktycznego, i – po drugie – obowiązek przeprowadzenia niezbędnych dowodów (z urzędu lub wskazanych przez stronę). Wskazane obowiązki organu nie przeczą tezie, że w postępowaniu administracyjnym ciężar przeprowadzenia dowodu spoczywa na tym, kto z określonego faktu wywodzi dla siebie skutki prawne". W doktrynie zmiana art. 7 k.p.a. została oceniona krytycznie. A. Skóra zaakcentowała, że zmiana treści art. 7 k.p.a. nie wnosi nic nowego do problematyki inicjatywy dowodowej organu administracji publicznej i stron postępowania oraz zakresu tej inicjatywy i zdaje się mieć jedynie pozorny charakter³⁹. Dodanie zwrotu „na wnioski stron” po spójniku „lub” nie oznacza przecież, że przestaje być aktualny, wyraźnie ujęty w tym przepisie, obowiązek organu administracji publicznej podejmowania z urzędu wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. W niezmiennym kształcie pozostawiono wszak art. 77 § 1 k.p.a., w myśl którego to organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zbierać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy⁴⁰. Zmiana treści art. 7 k.p.a.

³⁷ II OSK 1560/10. Lex nr 1083620.

³⁸ II GSK 1478/10. Lex nr 1110159.

³⁹ A. SKÓRA: *Obowiązek aktywizacji stron w postępowaniu dowodowym – w kwestii zmiany art. 7 k.p.a.* W: *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*. Red. M. BŁACHUCKI, T. GÓRZYŃSKA, G. SIBIGA. Warszawa 2012, s. 67 i 68. Z. Kmiecik uznał pogląd ten za zasadny. Z. KMIECIK: *Zarys teorii postępowania administracyjnego*. Warszawa 2014, s. 211. Szerzej na temat ciężaru dowodu E. ŚLADKOWSKA, A. MATYSIAKIEWICZ: *Ciężar dowodu w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. W: Red. *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*. Red. L. ZACHARKO, A. MATAN, D. GREGORCZYK. Katowice 2015, s. 431 i n.

⁴⁰ G. RZAŚA: *Znaczenie nowelizacji art. 7 i art. 8 k.p.a. dla modelu administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego*. W: *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyj-*

nie wpłynęła zatem na rozwiązanie jednego z najważniejszych w praktyce administracyjnej problemów związanych z postępowaniem dowodowym, tj. problemu ciężaru dowodu⁴¹. Biorąc powyższe pod uwagę, wydaje się, że w art. 79a §1 k.p.a. można dostrzec rozwiązanie problemu aktywności procesowej stron postępowania administracyjnego w aspekcie ciężaru dowodu. Nowe rozwiązanie prawne, polegające na wskazaniu stronie (stronom) koniecznych do wykazania, zależnych od nich przesłanek, sprzyja bowiem zaktywizowaniu stron postępowania wszczynanego na wniosek, zwłaszcza w kontekście wyroku WSA w Warszawie z dnia 23 lutego 2007 r.⁴², w którym sąd stwierdził, że „obowiązek organu wyjaśnienia okoliczności sprawy nie jest sprzeczny z zasadą, że ciężar dowodu ostatecznie spoczywa na tym, kto z określonego faktu wywodzi dla siebie skutki prawne. Dopiero zaniechanie przedstawienia przez stronę dowodów, pomimo wezwania przez organ, wyłącza możliwość skutecznego podnoszenia zarzutu, że zaskarżona decyzja jest niezgodna z prawem, wskutek naruszenia obowiązku organu wyjaśnienia okoliczności sprawy zgodnie z art. 7 i 77 k.p.a.” Koresponduje to także z wyrokiem z dnia 4 czerwca 1982 r.⁴³, w którym NSA przyjął, że gdy istotne dla sposobu rozstrzygnięcia sprawy okoliczności nie były znane organowi nie z powodu jego błędu lub zaniedbań, lecz wskutek zatajenia ich przez stronę, strona nie może skutecznie podnosić zarzutu niezgodności decyzji z prawem. Zdaniem sądu, w interesie strony jest powoływanie wszelkich doniosłych dla sprawy okoliczności i utrwalanie ich w aktach sprawy. W konsekwencji organ administracji może oprzeć rozstrzygnięcie na dostępnych dowodach, jeżeli strona wezwana do udziału w postępowaniu i złożenia wyjaśnień uparczywie odmawia uczestnictwa w tym postępowaniu⁴⁴. Artykuł 79a §1 k.p.a. realizuje zatem stanowiska zajmowane przez sądy administracyjne w kwestii ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym. Strona postępowania dzięki tej zmianie może stać się bardziej świadomym uczestnikiem postępowania dowodowego. Już E. Smoktunowicz wyraził pogląd, że celem regulacji prawnej w k.p.a. „jest nie tylko zapewnienie skuteczności działania administracji, lecz przede wszystkim wpływu strony na rozstrzygnięcie sprawy [...]. Organ ma obowiązek [...] informować o zebranych materiale dowodowym oraz o wszystkich istotnych okolicznościach faktycznych i prawnych, aby strona miała pełną świadomo-

nego w latach 2010–2011. Red. M. BŁACHUCKI, T. GÓRZYŃSKA, G. SIBIGA. Warszawa 2012, s. 84–85.

⁴¹ A. SKÓRA: *Obowiązek aktywizacji stron...*, s. 67.

⁴² VI Sa/Wa 2219/06. CBOSA; H. KNYSIAK-MOŁCZYK: *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*. Warszawa 2013, s. 105.

⁴³ I SA 212/825. ONSA 1982, nr 1, poz. 51.

⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 14 marca 1988 r., IV SA 1152/87. „Gospodarka, Administracja Państwowa” 1988, nr 4, s. 17.

mość tego, jaki jest stan prawny sprawy oraz jej stan faktyczny w świetle posiadanych przez organ dowodów i mogła korygować ten stan, jeżeli nie zgadza się on z rzeczywistością. Przy tym organ ma troszczyć się o to, by strona nie poniosła szkody z powodu swojej niewiedzy⁴⁵. Nie ulega zatem wątpliwości, że strona postępowania nie ma obowiązku aktywnego udziału w postępowaniu administracyjnym i podejmowania obrony swojego interesu prawnego, a organ administracji publicznej nie może w żaden sposób „zmusić” stron do skorzystania z przysługujących im uprawnień procesowych (chodzi tu w szczególności o uprawnienia w sferze zgłaszania środków dowodowych oraz powoływanie doniosłych dla sprawy okoliczności faktycznych) oraz aktywnego uczestniczenia w czynnościach postępowania dowodowego. Nieprzedstawienie znanych stronie faktów i dowodów może spowodować wadliwe ustalenie stanu faktycznego sprawy, czego konsekwencją może być wydanie decyzji negatywnej dla strony⁴⁶. W tej sytuacji trzeba stwierdzić, że wskazanie stronie przez organ przesłanek zależnych od niej, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony, będzie na nią działało dyscyplinująco.

Regulacja art. 79a §2 k.p.a. potwierdza, że przyjęte w k.p.a. rozwiązania prawne nie wprowadzają ani systemu prekluzji, ani systemu władzy dyskrecjonalnej organu orzekającego⁴⁷. Strona, która nie przytoczyła faktów ani dowodów w postępowaniu wyjaśniającym może je przytoczyć także po zakończeniu postępowania wyjaśniającego, a przed wydaniem decyzji, co oznacza powrót postępowania do fazy postępowania wyjaśniającego. Nie stoi to jednak na przeszkodzie złożeniu przez stronę dowodów w postępowaniu odwoławczym. Decyzja zaś jest wydawana na podstawie stanu faktycznego obowiązującego na dzień jej wydania. Można zatem wyrazić ubolewanie, że polski ustawodawca zrezygnował w 1960 r. z praktycznej i sprawdzonej wieloletnim doświadczeniem konstrukcji prekluzji dowodowej⁴⁸. Wprawdzie prekluzja nie zwalnia organu administracji publicznej z obowiązku ustalenia z urzędu stanu faktycznego sprawy ani nie ogra-

⁴⁵ E. SMOKTUNOWICZ: *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego*. Warszawa 1994, s. 11–12.

⁴⁶ B. ADAMIAK, w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*. Warszawa 2012, s. 238.

⁴⁷ W prawie procesowym znane są dwa systemy koncentracji materiału dowodowego: 1) system prekluzji przy przytaczaniu faktów i dowodów, według którego „strony są obowiązane pod rygorem utraty możliwości późniejszego przytaczania przedstawić od razu wszelkie znane sobie fakty i dowody”; 2) system władzy dyskrecjonalnej sędziego, według którego „pozostawione jest uznaniu sądu, czy uwzględni fakty i dowody, których strony mimo możliwości nie przytoczyły od razu”. W. Siedlecki: *Postępowanie cywilne w zarysie*. Warszawa 1972, s. 90.

⁴⁸ A. SKÓRA: *Obowiązek aktywizacji stron...*, s. 69.

nicza uprawnień procesowych stron postępowania, jednak określa ramy czasowe dla przedstawienia środków dowodowych oraz powołania się na okoliczności faktyczne istotne dla sprawy. Jest zatem konstrukcją zmuszającą strony do ujawnienia się w postępowaniu oraz wykazania przynajmniej minimalnej aktywności procesowej. Z całą pewnością prowadzi też do koncentracji materiału dowodowego, a tym samym służy usprawnieniu przebiegu postępowania oraz zwiększeniu jego szybkości. Aktywny udział stron ma z kolei niewątpliwie wpływ na szybkość rozpatrzenia sprawy, co jak powszechnie wiadomo, stanowi poważny problem praktyki polskich organów administracji publicznej.

Omawiana zmiana normatywna niewątpliwie służy także pogłębianiu zaufania obywateli do organów państwa. Zasada budowania zaufania ma humanizować stosunki pomiędzy administracją a obywatelem, a działania organu prowadzącego postępowanie cechować powinien zawsze należyty poziom przestrzegania prawa i norm etycznych⁴⁹. Zmiana zapewnia stronie większą jawność i przejrzystość działania organów administracji publicznej. Dotyczy także w istocie problemu pośredniego wyjawienia stronie rozstrzygnięcia w sprawie. Treść informacji udzielanej na podstawie art. 79a §1 k.p.a. stanowi bowiem rezultat oceny wniosku oraz wcześniej przedstawionych i zgromadzonych w postępowaniu dowodów. Już E. Iserzon wskazywał w odniesieniu do art. 6 tekstu pierwotnego k.p.a., że „konsekwencją postulatu pogłębienia zaufania do organu ze strony obywatela jest postulat jawności postępowania. Postępowanie, którego się nie ujawnia wobec strony, budzi w niej podejrzenia niezgodności z prawem [...]. Jedną z najbardziej ujemnych cech biurokratyzmu jest tendencja do otaczania się tajemniczością, płynącą z potrzeby wykazania swej wyższości nad obywatelem”. Wspomniany autor wskazał także, że brak jawności uniemożliwia stronie rzetelną współpracę z organem, opartą na wzajemnym zaufaniu⁵⁰.

5. Podsumowanie

Omawiana regulacja prawna realizuje założenie uczestnictwa strony w postępowaniu administracyjnym, według którego ma ono sprzyjać peł-

⁴⁹ W. CHRÓŚCIELEWSKI, J.P. TARNO: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. Warszawa 2006, s. 53. Szerzej na temat zasady zaufania zob. *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*. Red. M. STAHL, M. KASIŃSKI, K. WŁAŻŁAK. Warszawa 2015.

⁵⁰ E. ISEKON, J. STAROŚCIAK: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*. Warszawa 1970, s. 55.

niejszemu rozpoznaniu sprawy, umożliwić stronie wpływ na końcowy rezultat postępowania oraz zapewnić jej kontrolę nad przebiegiem postępowania oraz treścią decyzji administracyjnej wydanej w jego wyniku. Aby cele te mogły zostać zrealizowane, strona musi posiadać, gwarantowany za pomocą instytucji procesowych, aktywny wgląd w tok postępowania⁵¹.

Przeprowadzone rozważania prowadzą, w mojej ocenie, do wniosku, że omawiana zmiana normatywna stanowi w pewnym zakresie jedynie konkretyzację i uszczegółowienie dotychczasowych obowiązków organu prowadzącego postępowanie. Odnosi się to do obowiązku udzielania stronie informacji prawnej, zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym oraz zasady zaufania do organów państwa, jako że jawność sprzyja zaufaniu do organów państwa. *Novum*, w moim odczuciu, stanowi powyższa zmiana normatywna w świetle zagadnienia ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym. Uzupełniając przepisy dotyczące postępowania wyjaśniającego, sprzyja ona zaktywizowaniu strony postępowania w zakresie spełniania oraz wykazywania przesłanek „zależnych od strony”.

Wprowadzone rozwiązanie prawne może jednak zachwiać zasadą szybkości postępowania, powodując jego przedłużenie, zwłaszcza na etapie pierwszoinstancyjnym. Regulacja nie nakłada bowiem w istocie na organy prowadzące postępowanie dodatkowego obowiązku. Zawiadomienie o możliwości wypowiedzenia się w sprawie jest wysyłane stronom po zakończeniu postępowania dowodowego, a zatem po dokonaniu już co do zasady oceny kompletności materiału dowodowego sprawy. Nowa regulacja może jednak spowodować konieczność powrotu postępowania do jego fazy wyjaśniającej. Treść udzielanej informacji może także rodzić niezadowolenie strony postępowania.

Pomimo uwag krytycznych, omawianą regulację należy ocenić pozytywnie.

⁵¹ Zob. E. BOJANOWSKI: *Prawo strony do udziału w postępowaniu administracyjnym*. „Studia Prawno-Ustrojowe” [Gdańsk] 1990, nr 2, s. 10.

Ewa Śladkowska

Indication of unsuccessful reasons
to issue a decision in accordance with the request

Summary

The amendment to the Code of Administrative Procedure introduced a new legal solution, according to in the course of an administrative proceedings initiated by a person having a legal interest, a state body should inform the person not only about the possibility of expressing his opinion on the evidence, materials and demands collected, but is obliged to indicate the dependent premises that have not been fulfilled or shown on the date of sending the information if that fact may result in a decision not in compliance with the request. The article discusses three objectives of regulation, its legal premises and its conclusions. By positively evaluating the new solution, it was generally accepted that the new legal regulation is a refinement of the existing legal arrangements, in particular the rules for information, the rules of active participation of the parties in administrative proceedings, the principles of building trust and objective truth.